

# Las políticas públicas actuales de promoción de suelo industrial en el territorio histórico de Bizkaia

(Current industrial land promotion policies in the historic territory of Biskaia)

Irazabal Tamayo, Unai

Eusko Ikaskuntza. M<sup>º</sup> Díaz de Haro, 11-1. 48013 Bilbo

BIBLID [1137-442X (2004), 12; 139-167]

Recep.: 04.09.00

Acep.: 18.06.04

*Una breve descripción de los problemas de escasez de suelo industrial en Bizkaia desde sus inicios fabriles, acentuados después de la crisis de la década de los 70 y las diferentes actuaciones llevadas a cabo por las diferentes administraciones para hacerles frente en los últimos años del siglo XX*

**Palabras Clave:** Suelo. Industrial. Política. Promoción. Desequilibrio. Territorial. Ordenación. Bizkaia.

*Bizkaiko industria lur eskasiak eragindako arazoen deskripzio laburra egiten da lan honetan, lehen fabrikak ezarri zirenetik eta 70eko hamarkadaren krisiaren ondoren are larriagoak egin zirenak; era berean, XX. mendearen amaieran horiei aurre egin beharrez administrazio desberdinek buruturiko hainbat jarduketa azaltzen dira.*

**Giltza-Hitzak:** Lurra. Industrial. Politika. Sustapena. Desoreka. Lurraldea. Antolaketa. Bizkaia.

*Une brève description des problèmes de pénurie de terrain industriel en Bizkaia depuis leurs débuts manufacturiers, accentués après la crise des années 70 et les différentes procédures réalisées par les différentes administrations pour les affronter au cours des dernières années du XX<sup>e</sup> me siècle.*

**Mots Clés:** Terrain. Industriel. Politique. Promotion. Déséquilibre. Territorial. Aménagement. Bizkaia.

## 1. INTRODUCCIÓN

El suelo constituye el soporte físico de todas las actividades en el territorio, y así, el planeamiento urbanístico aparece como el instrumento de intervención en el mercado del suelo y mediante el que se regulan los derechos de los propietarios, y en nuestro caso, estos vienen dados por los planes generales o normas subsidiarias municipales que califican el suelo con uso industrial, clasificándolo como urbano o urbanizable.

En el caso de Bizkaia la escasez de espacios llanos, reducidos prácticamente a las terrazas de aluvión formadas en los márgenes de los ríos, y los altos precios que tienen, son los dos problemas básicos. Debemos tener en cuenta que este escaso suelo compiten los usos industriales con otros, como pueden ser el uso residencial, infraestructural o agrario.

Una de las causas del encarecimiento del suelo se da por la especulación que se da en los momentos en la que la demanda no es suficientemente clara o simplemente está en busca de mayores rendimientos futuros, con lo que la función de la administración debería ser la ejecución del planeamiento, empleando si es necesario, los mecanismos correctores y sancionadores oportunos.

Además, una de las características de muchas de las actividades industriales es que afectan al territorio y al medio ambiente de forma directa (ocupando suelo, destruyendo enclaves de interés...) y de forma indirecta, alterando la calidad de vida y los procesos ecológicos (emisión de contaminantes, residuos peligrosos...).

La intervención del planeamiento sobre el desarrollo de la actividad productiva en el territorio es limitada, pero la administración puede a través de sus decisiones establecer las condiciones adecuadas para que estas actividades se realicen de forma ordenada y equilibrada, y que desde la primacía del interés público y social, garantice un control sobre la planificación y programación de los recursos a utilizar, actúe sobre los tejidos ya urbanizados y proteja las zonas de interés no ocupadas, con el objeto de preservar al máximo el medio físico y promover el respeto medioambiental.

Otro problema es que del análisis de los diferentes planes municipales de ordenación urbanística vigentes o en proceso de redacción, se constata una importante falta de homogeneidad de criterios para la calificación y clasificación del suelo, y en concreto para la calificación y clasificación del suelo industrial.

Con todo, este trabajo pretende hacer un estudio del papel que las instituciones públicas han realizado y están realizando en este instante en el ámbito de la promoción de suelo industrial, haciendo especial hincapié en la labor realizada por la administración vasca una vez asumidas las competencias, que coincidió con la época en que la crisis industrial azotó de manera muy significativa este territorio histórico, hasta nuestros días.

## **2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INDUSTRIA Y SU REFLEJO TERRITORIAL EN BIZKAIA**

Tendemos a pensar que la conurbación de Bilbao es un hecho reciente que tiene muy poco que ver con su pasado histórico. Es un resultado de la espectacular industrialización que sufrió tiempo atrás. Y desde muchos puntos de vista esta opinión puede tener validez porque entre esa Bizkaia de mediados de siglo XIX y hoy día, existe un punto de ruptura, situado en torno a 1875, aunque más que una fecha se trata de un periodo entre 1860 y 1880.

Una gran parte de los problemas actuales y pasados de Bizkaia son problemas creados por las condiciones naturales, pero no debemos olvidar que ha sido precisamente la naturaleza quien ha proporcionado a Bilbao y a Bizkaia dos elementos fundamentales de su desarrollo: las minas y el puerto.

Bizkaia sienta sus cimientos en la inmensa actividad minera que tiene lugar durante el periodo entre 1876 y el comienzo de la Primera Guerra Mundial.

En Bizkaia, sus habitantes, conocedores del valor de sus yacimientos (por hallarse interesados desde mucho antes en las actividades manufactureras y por sus relaciones con países europeos, especialmente el Reino Unido) anduvieron veloces en la obtención de concesiones, de manera que pudieron obtener grandes ingresos por el arrendamiento de sus propiedades mineras. Si existía un interés por las minas es porque también existían intereses siderúrgicos.

La economía de Bizkaia tuvo una importante presencia en los mercados internacionales y la exportación del mineral de hierro posibilitó el inicio de acumulación de capital cuyo destino era el establecimiento de una industria siderúrgica competitiva, a la que contribuyeron tanto la fijación de precios competitivos como la utilización de la tecnología avanzada de la época.

Es más, esto y el contacto comercial con los extranjeros llevó al desarrollo de una burguesía moderna, con sus caracteres, formada en el extranjero y interesada en los negocios industriales y financieros, que impulsó una industrialización razonable de la zona en un momento en que no existía una regulación muy rigurosa al respecto.

Una vez en que por diversas causas se perdió el mercado europeo, la producción se reorientó al mercado interior apoyado con un proteccionismo económico que posibilitó que la industria bizkaina siguiera desarrollándose y creciendo.

Hemos de tener en cuenta que el desarrollo industrial bizkaino tuvo el fuerte respaldo del capital financiero, sobre todo por el Banco de Comercio, Banco de Bilbao y Banco de Vizcaya, que hizo que la concentración de capital y crecimiento industrial fuesen procesos que tuvieron inmensa relación entre sí.

La revolución industrial se concentró en el entorno de Bilbao y las dos márgenes de la ría del Nervion pero sobre todo en la izquierda, en Baracaldo y Ses-

tao, que son ocupadas por las fábricas siderúrgicas, los astilleros, los talleres de transformados metálicos... en una concentración que no tenía precedente.

La guerra civil supuso una destrucción de la mayor parte de la industria bizkaína y de la economía en su conjunto (sin mencionar los costes sociales y demográficos). En un primer momento, Bizkaia fue considerada “provincia traidora” con lo que su reconstrucción no fue prioritaria por parte de las autoridades franquistas (con lo que la falta de maquinaria, materias primas y energía fue acuciante en este territorio histórico).

Si a esto sumamos una política económica autárquica muy autoritaria y rígida buscando la autosuficiencia, que a la postre resultó un fracaso (la renta nacional descende un 11% y los precios se multiplican por 6), es lógico observar como en Bizkaia en la década de los 40 la industria se estancó.

El régimen franquista consciente de su fracaso, deja de lado su ultra- proteccionismo y toma una postura económica más liberal a partir de 1951. Pero es a partir del plan de estabilización de 1959, cuando la producción industrial se disparó.

Entonces, el proceso de industrialización de Bizkaia se basó en la industria pesada (de moderada calidad) y por la imposición de criterios de distribución de materias primas y de licencias, que priorizaban determinadas industrias y localizaciones, de las que Bizkaia se aprovechó. Y se puede decir que la industria vasca tuvo una evolución muy favorable en comparación con otras áreas al amparo del proteccionismo y el intervencionismo, siendo las grandes empresas las más beneficiadas, que obtuvieron una actividad de carácter monopolístico.

La localización industrial se situó en los márgenes de la ría del Nervión, siendo predominantes las industrias siderometalúrgicas (siendo “Altos Hornos de Vizcaya” su máximo exponente) y navales, y en menor medida las industrias químicas y las industrias papeleras.

A partir de que en los años 60 la política industrial cambió su ordenación intervencionista y el proceso de desarrollo industrial quedó limitado a su dinámica natural. Así, se aceleraron los ritmos de crecimiento superando con creces la media estatal y configurándose Bizkaia como un área de gran competitividad.

Este proceso de concentración de la industria pesada en los márgenes del Nervión contribuyó al rápido ascenso económico de la zona y de Bizkaia en general, colocando a la provincia en los primeros puestos a escala estatal en renta y riqueza ininterrumpidamente en todos estos años.

Pero como consecuencia del crecimiento de los años cincuenta y sesenta, y en el contexto de una dinámica urbana netamente desarrollista, la política a seguir fue la de implantación incontrolada de instalaciones industriales y de clasificación indiscriminada y extensiva de suelo industrial, principalmente en los pueblos de la margen izquierda de la ría del Nervión, que años más tarde se convirtió en un serio problema, y que está aún por resolver.

Esto llevó a que surgieran graves desequilibrios espaciales que se manifestaron en la existencia simultánea de fenómenos de congestión y desertización. La vertebración espacial respondía a los intereses de la gran industria y del capital financiero, basado principalmente en la concentración industrial organizada en torno al eje Nervión-Ibaizabal: el gran centro fabril de Bilbao que se bifurca a ambos lados de la ría (por un lado municipios como Bilbao, Erandio y Leioa, por el otros como Barakaldo, Trapagaran y Sestao), y en el Duranguesado

Otro resultado de esta política de establecimiento de industrias sin planificación, lo constituye las numerosas áreas industriales deficitarias en infraestructuras, con bajos niveles de urbanización y degradada calidad ambiental que empiezan a presentar en la conurbación urbanística de la ría de Bilbao. No hubo grandes trabas a esta contaminación y degradación, ya que en la mentalidad colectiva existía la creencia de que estos eran el precio que se debía pagar por el progreso económico.

El crecimiento industrial, hasta la crisis de los 70, se caracterizó por la tendencia a la continuidad del tejido industrial existente en las dos áreas fabriles principales de Bizkaia, el Gran Bilbao (por excelencia) y en segundo lugar el Duranguesado, con lo que se asentó aun más la polarización de la actividad industrial en estas zonas, acompañada de la acumulación de población en estas zonas.

En los 70 ya se puede hablar de la realidad metropolitana, representada por la aglomeración urbano-industrial en torno a Bilbao y su problemática específica: se caracteriza por la existencia de una densa malla de núcleos interrelacionados, jerarquizados y especializados funcionalmente.

La concentración de los recursos demográficos y de la actividad industrial en un espacio tan reducido originó un fuerte desequilibrio territorial, donde un espacio muy restringido de Bizkaia concentraba la mayor parte de la población, la industria y los servicios, constituyéndose paralelamente una periferia escasa en población, poco atractiva para las inversiones y con pocos recursos.

Asimismo, el deterioro continuado que experimentó el medio ambiente repercutió directamente en la disminución de la calidad de vida. La especialización en industrias altamente contaminantes como la siderurgia o química de base, y la tolerancia de las autoridades competentes, condujo a unos niveles de contaminación inaceptables. Este empeoramiento de las condiciones de vida afectó de modo desigual según los usos del suelo predominantes de las diferentes áreas (mucho más en las poblaciones de la margen izquierda).

En este periodo la falta de espacio de espacio industrial, la carestía del disponible, junto con la congestión de las comunicaciones fueron un obstáculo importante para nuevas implantaciones de empresas en Bizkaia y que repelió la atracción de nuevas inversiones, con lo que se mantuvo el monocultivo industrial siderometalúrgico que fue la gran afectada en la gran crisis sufrida en este territorio en los años 70 y que acabaría siendo desmantelada, con todos los efectos socio-económico-territoriales que esto supuso.

### **3. PROBLEMÁTICA SURGIDA DESPUÉS DE LA CRISIS DE LOS 70**

La situación socio-económica de Bizkaia varió de forma radical, al atravesar una profunda crisis durante los años 1975 a 1985, con respecto a la que existía en los años cincuenta, sesenta o incluso la primera mitad de los setenta.

A pesar de que esta crisis fue definida como una crisis provocada por el aumento espectacular del precio del petróleo, que sin duda también afectó, la verdad es que la crisis fue estructural, donde las empresas que no se adaptaron a las nuevas dinámicas económicas fueron las que realmente sufrieron las consecuencias.

Bizkaia en concreto, fue un claro ejemplo de zona industrial en declive de las llamadas de “segunda generación”, es decir, de crisis de una zona especializada en sectores pesados como la siderurgia y construcción naval.

La gran industria, que estaba claramente especializada en los sectores que con más crudeza incidió la crisis, tenía una participación excesiva en la economía provincial con más del 50% del PIB, y con gran número de sectores básicos que dependían directamente de ella, con lo que la crisis tuvo un efecto dominó en toda la estructura industrial y económica.

La crisis afectó de manera tan seria a la industria bizkaína por una serie de factores: tenía un exceso de capacidad productiva con costes de producción demasiado altos (en comparación a los nuevos competidores del sur de Asia), con poca capacidad para generar altos niveles de valor añadido, altos costes energéticos, baja productividad, muy escasa diferenciación de los productos producidos...

Esta situación dificultó la evolución hacia una diversificación y provocó una menor flexibilidad de la industria bizkaína para adaptarse a las nuevas exigencias económicas y mejorar su posición en sectores dinámicos.

Las características y problemáticas mencionadas de la industria bizkaína, hicieron que al no optar por una búsqueda de ventajas comparativas (de precio, de calidad,...), produjo una severa falta de competitividad que las asfixió y acabó con el cierre de muchas de estas empresas, y acto seguido, el de un gran número de sus industrias auxiliares.

Además, las nuevas iniciativas empresariales que se registraron en aquellos años, al margen de su insuficiente capitalización, se dirigieron en su mayoría a cubrir servicios poco avanzados tecnológicamente y escasamente ligados a la producción y en el caso de la industria, se orientaron hacia la rama de los transformados metálicos, es decir, hacia uno de los sectores en declive.

A esto hemos de añadir que en el estado español, al contrario que en todas las demás economías occidentales, con los primeros datos de la crisis, se eligió una política de sostenimiento que lo único que consiguió fue demorar la reper-

cusión de la crisis y acentuar el posterior impacto (hay que tener en cuenta también que esto fue contemporáneo con las convulsiones políticas y sociales que tuvieron lugar con el fin del franquismo y la instauración de la democracia).

Unido a esto vino una crisis social que vino marcada por el crecimiento descomunal del desempleo industrial, que en la CAPV pasó del 2.4% de la población activa en 1975 al 23.8% en 1985, principalmente en la margen izquierda y el bajo Nervion (Etxebarri, Basauri y Arrigorriaga). Ambas zonas son residencia de población obrera, con caracteres industriales y localizados rodeando la ciudad central del área metropolitana, Bilbao.

Territorialmente, la crisis tuvo una intensidad mayor según la estructura productiva existente, siendo claramente las más industrializadas las que mayor impacto sufrieron. Esto fue debido a la concentración geográfica de la producción que tenían, que contribuyó a reforzar los efectos negativos de la concentración sectorial y empresarial, por la dificultad que supone para estas zonas el superar la inercia de seguimiento de la dinámica impulsada por un gran centro económico.

Otros factores adicionales que reforzaron la gravedad de la crisis fueron el déficit de infraestructuras, de servicios y de suelo para uso industrial (que impidieron nuevas actividades y la diversificación productiva). También hemos de mencionar hechos importantes como el grave deterioro medioambiental y el progresivo alejamiento de los ejes de comunicación y de desarrollo europeos.

Con esta profunda crisis, la dinámica de crecimiento continuo de Bizkaia (y de la economía en general) de los años cincuenta y sesenta se truncó y el modelo de planeamiento expansivo dejó de ser válido. Es más, se hizo necesaria su sustitución por otro que ayudara a resolver los problemas heredados de aquella época y que previniera frente a las posiciones excesivamente neodesarrollistas.

Con el suelo industrial, en concreto, la reestructuración industrial iniciada a mediados de los años 70, que estuvo localizada principalmente en el espacio metropolitano de Bilbao, provocó una disminución de la demanda de suelo por la caída de la inversión. Esta ralentización de la demanda trajo consigo un estancamiento en la producción de suelo industrial que tuvo como consecuencia una insuficiencia de pabellones fabriles y la fuerte subida de precio en el mercado de segundo mano.

Esta etapa de crisis industrial introdujo también algunos cambios cualitativos en la demanda de suelo industrial: los empresarios requieren ahora un tamaño reducido de local en consonancia con el pequeño tamaño de las nuevas firmas surgidas y, además, que puedan instalarse empresas industriales y de servicios juntas para beneficiarse mutuamente por su proximidad y sinergias.

En los primeros momentos de salida de la crisis la demanda se despertó y desbordó con fuerza la escasa oferta de suelo urbanizado existente. Como consecuencia de ello los promotores, apoyados por la existencia de capitales espe-

culativos, se lanzaron a la compra de nuevos suelos, con objeto de especular con ellos, lo que produjo un altísimo incremento en el precio de los mismos.

El aumento del precio del suelo representó un aumento en los costes fijos de las empresas suponiendo una pérdida de competitividad de las mismas, así como una penalización de las inversiones. Esta situación afectó especialmente a las empresas pequeñas que eran las más sensibles a la incidencia del coste inmobiliario dado su menor capacidad de endeudamiento y gestión.

La inexistencia de patrimonio público de suelo en el territorio de Bizkaia, impidió a la administración una intervención directa en el mercado del suelo para tratar de regular el precio del mismo y evitar el estrangulamiento de la oferta.

La ausencia de suelo industrial disponible y asequible, suponía la imposibilidad de llevar a cabo un importante número de proyectos empresariales, de modo que la falta de suelo colapsaba inversiones industriales potenciales y frenaba la recuperación económica de Bizkaia.

En esta situación, las asociaciones empresariales alzaron la voz pidiendo una mayor calificación de suelo, pero el suelo apto en Bizkaia es un bien escaso que debía administrarse de forma adecuada, y no pareció adecuado combatir la tendencia alcista de los precios con una calificación sobredimensionada; mientras seguían existiendo suelos calificados desocupados cuyos propietarios los mantenían congelados, esperando su revalorización.

Pero paralelamente al declive y renacimiento industrial, se dio paso a la sustitución del uso del suelo: zonas industriales que dan paso a actividades terciarias o de equipamiento colectivo; renovación de actividades industriales situadas en áreas de alto valor por otras más modernas; por último, otra tendencia era la del mantenimiento del uso industrial de modo inactivo como un activo inmobiliario (pero este tipo de actuación del sector privado tenía nefastas consecuencias, porque repelía la instalación de nuevas actividades, por lo que de no darse actuaciones públicas de rehabilitación de este tipo de espacios abandonados, era imposible evitar que estos baldíos, pudiesen desencadenar la decadencia en sus alrededores y que de hecho así lo hicieron).

De este modo, los servicios y las industrias vinculadas a las nuevas tecnologías son las actividades económicas que más crecieron durante el periodo de la reestructuración industrial.

Las empresas terciarias y las dedicadas a las nuevas tecnologías decidieron su ubicación en función de unos factores de localización como la accesibilidad, acceso a redes de comunicación, medio ambiente... características que diferían totalmente de las de las antiguas industrias, por lo que las modernas eludieron estas localizaciones, con lo que se quedaron en estado ruinoso.

Este comportamiento locacional tuvo notables consecuencias en el incremento de los desequilibrios territoriales. Por un lado estaban las zonas que



soportaron las consecuencias de la reestructuración y no son beneficiadas del crecimiento económico, y por otro lado, las que sin haber sufrido en demasía la crisis, además resultaron beneficiadas por el dinamismo posterior.

*La margen izquierda y el bajo Nervión* concentraron principalmente los efectos negativos de la crisis industrial y apenas atrajeron la localización de la inversión industrial y de empresas de servicios. Esta área estaba caracterizada por la presencia de la gran empresa y de la industria pesada, donde la reconversión industrial dejó una profunda huella. Este espacio industrial soportaba problemas de saturación, caótica mezcla de usos industriales y residenciales, marginación social, deseconomías de escala y medio ambiente muy degradado, con procesos de continua desvalorización.

*Bilbao* constituía una zona de pequeñas y medianas empresas especializadas en el sector servicios, con una densidad considerable de industrias, pero con el paro industrial global más alto del territorio y con una demanda de suelo industrial no satisfecha a causa de la crisis.

*El Duranguesado* estaba caracterizado por pequeñas y medianas empresas, y como actividades principales la transformación de metales y de papel. Sufrió el problema del paro en toda la zona a pesar de un dinamismo industrial aceptable desde 1975. Así mismo, la demanda de suelo industrial era importante en toda el área.

*Mungia y sus alrededores* tienen una densidad industrial escasa y relativamente reciente y con un bienestar muy dispar en la región. El no haber notado apenas secuelas de la reestructuración industrial y el mantener una calidad medioambiental notable eran factores que le proporcionaron atractivo. Sin embargo, se encontraba con bastante paro industrial a pesar de la aparición de empresas industriales en época de crisis, y con demanda no satisfecha de suelo industrial.

El *Txorierrri* es la excepción, puesto que atrae un gran volumen de inversiones industriales de nueva iniciativa, y se mantiene sin apenas desempleo. Si a esto le sumamos la proximidad a Bilbao, su calidad residencial y el mantenimiento de un paisaje rural que ofrece un medio ambiente agradable y descongestionado, hará que la instalación del parque tecnológico sea precisamente en este lugar poco degradado.

Resumiendo, la mayor parte de la demanda de suelo se concentra en las áreas del Gran Bilbao, Duranguesado y Arratia-Nervión que reúnen más del 75% de la demanda total. Mencionar Orduña, que tiene gran demanda al ser una zona descongestionada y de suelo asequible.

Por otro lado, y ya hablando de las escasas actuaciones públicas desarrolladas en la época de crisis, hemos de tener en cuenta que en Bizkaia la pérdida del régimen foral imposibilitó (hasta la aprobación del estatuto de autonomía y el concierto económico) que las instituciones vascas dispusieran de medios para

desarrollar una política de intervención económica adecuada a las necesidades del tejido industrial.

Una vez obtenida la autonomía financiera las primeras medidas se dirigieron a la creación de ayudas directas e incentivos financieros dejando para mejor oportunidad, o no considerando en toda su importancia, el valor estratégico de una política de suelo industrial.

#### **4. ACTUACIONES PÚBLICAS ACTUALES PARA LA PROMOCIÓN DE SUELO INDUSTRIAL EN BIZKAIA**

La crisis de los años 70 provocó una reestructuración industrial que constituyó un gravísimo problema socioeconómico en Bizkaia. Así, la preparación de suelo industrial se ha convertido en un importante instrumento de promoción económica para afrontar el paro que aqueja a numerosos municipios.

A pesar del impacto de la crisis y su especial incidencia en las actividades industriales, el sector industrial mantenía aún mucha importancia, en especial si lo comparamos con la de otras regiones, a pesar de que los efectos más directos y graves de la crisis y del desmantelamiento parecían devastadores. Esto se agudiza con el ingreso en la CEE y la incorporación en mercados mucho más competitivos.

Cualquier iniciativa de redinamización de la economía tenía necesariamente que tener en cuenta dentro de su estrategia la constatación de la fundamental importancia que tenía la industria, sobre todo las grandes: en 1981 en Bizkaia el 31,55% de los trabajadores estaban empleados en el 0,94% de las empresas; para 1986 el personal ocupado en industria en Bizkaia bajo en 45.000 efectivos, un 15,9% (sobre todo en construcción naval y siderurgia), sin embargo el peso industrial aún es más que considerable dentro de la economía bizkaína.

Pero las actuaciones de relanzamiento industrial correspondió en un principio, más a desarrollar empresas ya existentes, que a desarrollar nuevas empresas industriales. Así, sorprende ver como la siderurgia, en plena reconversión, representa en 1986 el 26,8% de la inversión industrial, dejando de lado nuevas iniciativas industriales más dinámicas y con futuro más prometedor.

Son precisamente los sectores tradicionales de la industria los que continúan como líderes del tejido industrial sin que se apreciara un proceso claro de diversificación hacia sectores generadores de mayor valor añadido, pero detectándose síntomas incipientes de viabilidad y rentabilidad en empresas de estos sectores que han ajustado su estructura productiva y acometido un proceso innovador.

Por otro lado, las actividades de servicios no tuvieron el papel de amortiguadoras y compensadoras de la fuerte ola desindustrializadora sufrida como consecuencia de la crisis, y hasta bien tarde no ha podido equilibrar la pérdida del empleo industrial.

Como hemos visto en anteriores puntos, la evolución expansiva y el declive de la economía vasca se produjeron de forma paralela al crecimiento y ruina de las grandes empresas, que tenían mucha menor flexibilidad y capacidad de adaptación que las PYMES, y esto supuso el peor comportamiento de las mismas en la crisis, y por tanto de todo el territorio.

Consecuencia de esto, las políticas de promoción industrial y ayuda a las PYMES cogieron gran importancia para las autoridades vascas de cara lograr una economía más flexible con los ciclos económicos cambiantes.

Siendo Bizkaia una zona industrial en declive, la reactivación de la provincia estaba condicionada a la recuperación productiva de su tejido industrial. El adjudicar a los servicios el papel de sustituto de las actividades industriales significaría no reconocer la enorme potencialidad endógena industrial, su know-how (saber hacer) y su larga tradición, lo que representaría una pérdida de oportunidades de desarrollo económico inadmisibles.

Es por ello que la vía más efectiva de una inserción adecuada y equilibrada de los servicios en las economías industriales pasaba por la potenciación del carácter complementario de las actividades de servicios con respecto a las industriales, concretado en un reconocimiento del potencial activador correspondiente a los servicios a las empresas, de manera complementaria, integradora y dinamizadora de las actividades industriales.

Pero cualquiera que fuera la actividad a realizar la escasez de suelo que sea apto para estas actividades era muy escaso en Bizkaia, como ya hemos mencionado anteriormente, con lo que las instituciones tomaron cartas en el asunto.

Cuando hubo falta de polígonos industriales adecuados, muchas actividades se dispersaron por el territorio a zonas que no estaban adecuadas a las necesidades que las empresas demandaban, con lo que se produjo un incremento de los gastos urbanos para equipar estos lugares, y frecuentemente el abandono, descapitalización y degradación del medio.

La creación de polígonos industriales posibilita el traslado de actividades fabriles del casco urbano a la zona industrial, con la consiguiente eliminación de molestias, como pueden ser la polución o los ruidos molestos, y que mejora la calidad de vida en el área residencial.

La tarea más ardua, y en cualquier caso de muy difícil objetivización, resulta el establecer cuantificación de la demanda actual y previsible en un futuro cercano de suelo industrial.

Esto se debe a las condiciones de incertidumbre en que se realizan las previsiones y en consecuencia del compromiso de valorarlas. La actividad económica y la dinámica empresarial e industrial son variables que rebasan la esfera de Bizkaia, y se concretan en el marco general de los avatares económicos internacionales que obedecen a movimientos cíclicos de imposible determinación a largo plazo.

Como consecuencia de la congestión que presentaban muchas zonas de fuerte tradición industrial, de la escasez en otras de suelo idóneo para la implantación industrial y, sobre todo, de la insuficiente capacidad de adaptación de la oferta de suelo calificado en disposición de ser edificado, a las rápidas transformaciones de los niveles de demanda derivados del relanzamiento de la actividad económica, se produjo un estrangulamiento entre la demanda y la oferta de suelo industrial que originó una situación de estancamiento del mercado del suelo.

A esto hemos de añadir que las asociaciones empresariales, fuertemente afectadas por esta situación de cuello de botella del mercado del suelo, cayeron internamente en contradicciones resultantes del hecho de que entre sus asociados se encontraban tanto empresarios que necesitaban suelo para desarrollar sus actividades como otros dedicados precisamente a la preparación de dicho suelo. Esto daba lugar a que si por un lado exigían una mayor calificación de suelo industrial con el objeto de que el mercado libre equilibrara la situación, a la vez exigían una mayor intervención de las administraciones públicas para que resolviera esta escasez y alto coste del suelo.

Actualmente, tras la aprobación del estatuto de autonomía y la asunción de las transferencias y recursos, la política de planificación del suelo industrial queda repartida entre el gobierno vasco (SPRILUR), las diputaciones forales (Bizkailur) y los municipios (polígonos industriales...).

El ejecutivo autónomo se dotó de un cuerpo legal con el que poder actuar con la Ley Vasca de Ordenación del Territorio, donde se señalaba que los objetivos últimos de la política de ordenación del territorio son el desarrollo socioeconómico equilibrado de los diferentes territorios históricos y comarcas, y la mejora de la calidad de vida con eliminación de las grandes diferencias existentes entre los distintos sectores de la población.

De esta ley se derivan las Directrices de Ordenación Territorial (DOT), que con el objeto de definir el modelo territorial y urbano a configurar deben ser el marco de referencia para el resto de instrumentos de ordenación del territorio: los *planes territoriales parciales* (PTP) y los *planes territoriales sectoriales* (PTS).

En este documento se propugna un modelo jerarquizado para la organización y ordenación territorial del suelo industrial. Esto quiere decir que se considera conveniente y necesaria la existencia de una gradación funcional y un diversificado reparto territorial en la distribución espacial del suelo industrial y de los principales elementos de impulsión de la actividad económica.

Esta política de complementariedad de alternativas claramente diferenciadas se debe trasladar hacia las áreas funcionales, asumiendo cada una sus potencialidades y limitaciones, para evitar caer en nuevos procesos de reequipamiento industrial en áreas poco idóneas desde la óptica de la estructura general de la CAPV.

Sin embargo, la eficacia de las DOT es escasa: queriendo hacer un documento muy flexible para tener la capacidad de adaptarse a cualquier situación, ocurre que sus determinaciones vinculantes directas (las de obligado cumplimiento desde su publicación) son muy escasas, y en cambio, las determinaciones vinculantes indirectas (aquellas expresadas de obligado cumplimiento dirigidas exclusivamente a administraciones públicas) deben ser desarrolladas a través de la realización de PTPs y PTSs.

Así, sucede que aun no se ha aprobado ningún PTP y escasos PTSs, pero entre los cuales se encuentran realizados está el *PTS de suelo para actividades económicas de la CAPV* (que precisamente es el que se encarga del suelo industrial). Es decir, que nos encontramos con una normativa concreta que tiene como objetivo prioritario la decidida intervención de los diversos estamentos institucionales de las administraciones en las labores de la ordenación urbanística del suelo industrial y en la promoción de polígonos estratégicos para fomentar una distribución equilibrada del crecimiento de las implantaciones productivas sobre el territorio, que además, conjugue las necesidades de suelo en las diferentes áreas funcionales establecidas en las DOT con las oportunas medidas de protección paisajísticas y ambiental, y que ayuden a la regulación de los precios del mercado del suelo.

Partiendo de unos supuestos de futuras necesidades de suelo industrial se realizaron unas previsiones para dar lugar a un adecuado dimensionamiento del plan de ordenación territorial del suelo, así como de su distribución espacial y las características específicas. Estas previsiones debían contrastarse con la capacidad de acogida de las diferentes áreas funcionales en aras de conocer sus impactos en la estructura del territorio y en el medio ambiente

Siguiendo las proyecciones hechas en las DOT y posteriormente en el PTS, podemos observar que la margen derecha del Nervión, Valle del Txorierrri, el eje Derio-Mungia, el eje Amorebieta-Durango, Igorre, el eje Nervión-Ibaizabal, Markina-Xemein, Orduña y el eje Balmaseda-Güeñes son los espacios industriales a promocionar en Bizkaia.

Por el contrario, en Bilbao y la margen izquierda del Nervión se propone una estrategia de descongestión con el objetivo de alcanzar un modelo territorial más equilibrado (sin embargo, el hecho de que estas zonas hayan sufrido gran industrialización, no significa que exista mucho suelo industrial utilizable, con lo que la especulación en estas zonas es un riesgo evidente).

Los inventarios de suelo industrial indicaban en el que la oferta total de suelo con calificación industrial en el territorio histórico de Bizkaia en 1994 era de 3.531 hectáreas, de las cuales 1974 hectáreas estaban ocupadas o ya comprometidas para la implantación de nuevas actividades, y 1.275 hectáreas estaban desocupadas (283 hectáreas estaban vacantes de reconversión).

Area Funcional	Suelo Ocupado (Ha)	Suelo Vacante Reconversion	Suelo Desocupado (Ha)	Total Suelo Calificado (Ha)
Encartaciones	40	9	65	114
Bilbao-Metropolitano	1.299	254	640	2.193
Mungia	88	5	49	142
Arratia	93	1	38	132
Gernika-Markina	119	6	81	206
<u>Durango</u>	<u>335</u>	<u>7</u>	<u>402</u>	<u>744</u>
T.H. Bizkaia	1.974	282	1.275	3.531

Las previsiones de necesidades totales más grandes de suelo, sin embargo, no llegaban a las 500 hectáreas: parecía que existía suelo más que suficiente para futuras inversiones industriales.

Pero la existencia de este suelo desocupado, no significaba en realidad que existiera una oferta tal de suelo para su inmediata ocupación por las diferentes actividades, y esto se daba por alguna de las siguientes razones:

- Pertenecían a empresas que los mantenían como reserva para posibles ampliaciones.
- Eran suelos marginales con cargas urbanísticas no resueltas.
- Eran suelos topográficamente inadecuados.
- No disponían de planeamiento urbanístico adecuado.
- Estaban sin urbanizar.
- Los propietarios exigían precios excesivamente elevados.
- ...

Debe añadirse la circunstancia de que desde que un suelo dispone de la correspondiente calificación urbanística hasta que constituye una oferta real de suelo urbanizado y a un precio asumible, se debe recorrer ineludiblemente un proceso de promoción y gestión en el que la burocracia administrativa no presenta unos ritmos razonables de agilidad y rapidez.

Estos problemas conllevan la paralización real de buena parte de los suelos que en un principio están calificados como industriales, con lo que la escasez de suelos adecuados para la instalación de empresas industriales se convierte en un grave problema en Bizkaia.

Otro de los grandes problemas existentes, era la escasa o nula colaboración que había entre los ayuntamientos: todos ellos deseaban la llegada de nuevas actividades a su municipio con lo que era objetivo de todos ellos la creación de micro-polígonos industriales propios (por que eran fuentes de empleo, ingresos por tasas municipales...) sin atenerse a ver la idoneidad de ellos en un ámbito más amplio como la comarca, la propia Bizkaia o Euskadi en su conjunto.

Se puede afirmar que el problema de escasez de oferta de suelo industrial en Bizkaia radica en la ausencia de una política efectiva y dinámica de promo-

ción y gestión del suelo ya calificado como industrial, para evitar que estos permanezcan bloqueados y sin salida al mercado (y por supuesto, esto incluye la remodelación urbanística de las mayores áreas industriales obsoletas, que ocupan muchas áreas calificadas como industriales sin capacidad de aprovechamiento efectiva).

Vista la problemática existente, las políticas de promoción de suelo industrial, llevadas a cabo en Bizkaia han tenido como objetivo la racionalización de la oferta de suelo industrial y la mejora de la calidad medioambiental de los espacios industriales.

Así, desde la Diputación Foral de Bizkaia se redactó un amplio inventario en el año 93 del suelo urbanizable industrial del territorio, con la finalidad de proporcionar a los interesados una información por municipios precisa y detallada en un sólo documento (máxime cuando la demanda era notable), que en definitiva constituía la reserva de suelo industrial para el desarrollo futuro de actividades.

Pero como hemos mencionado, las delimitaciones municipales resultan insuficientes para el tratamiento de los problemas de suelo industrial en este momento, y se requiere de una ordenación de rango superior que recomponga dicho planeamiento incorporando una pautas de actualización, coordinación, priorización y sistematización en el heterogéneo mosaico de planeamientos municipales, por lo que se apuesta por una planificación sobre la base de las áreas funcionales (dando especial relevancia a las cabeceras comarcales, para que su oferta de suelo absorba la demanda de su entorno cercano y suprimiendo expectativas urbanísticas en localidades eminentemente rurales) y dándole especial importancia al mantenimiento y defensa de los principales valores medioambientales.

En este sentido se definen municipios clasificándolos de *interés preferente*, de *crecimiento moderado* y de *bajo desarrollo*; así mismo también se determinan que ámbitos territoriales son considerados como de *especial protección* respecto a la implantación de actividades económicas de carácter urbano y los considerados como *reserva potencial* de suelo para nuevas actividades económicas.

Así, la administración pública debe crear una oferta pública de suelo para actividades económicas en los mejores emplazamientos y ello al margen de problemas de precio y de gestión urbanística. Para ello debe tener una consignación presupuestaria suficiente y acción enérgica en el plano de intervención urbanística.

Sin más preámbulos, vamos a analizar las sociedades públicas que realizan políticas espaciales de promoción de suelo industrial para la aparición de nuevas iniciativas empresariales y la mejora del tejido productivo existente (no voy a analizar sociedades como BEAZ o CEDEMI, puesto que a pesar de promover suelo industrial a jóvenes promotores, esta es sólo una de sus múltiples actividades y a la vez, el suelo ofrecido no es de gran relevancia en el computo total):

- Industria Lurrak
- SPRILUR {  
Industrialdeak
- BIZKAILUR
- AZPIEGITURA { Programa Elkartegiak
- PARQUE TECNOLÓGICO DE ZAMUDIO

#### **4.1. Sprilur**

La Sociedad de Promoción y Reconversión Industrial (SPRI S.A.), se creó en 1981 adscrita al departamento de industria y energía del Gobierno Vasco como una sociedad semipública (el 57% pertenecía a la hacienda autónoma y el resto a las cajas de ahorro vascas), y puede ser considerada como una agencia de desarrollo, encargada de implementar la política industrial de la comunidad autónoma. Sus objetivos eran básicamente estos: la reestructuración del tejido industrial, el fomento de la inversión industrial y la difusión de las nuevas tecnologías entre las empresas.

La Sociedad Pública de Promoción y Gestión de Suelo Industrial (PROGESIN S.A.) era una empresa adscrita al departamento de urbanismo y vivienda del Gobierno Vasco. Se creó en 1983 para la adquisición y urbanización de suelo industrial en la localidad costera de Bermeo, y a partir de 1987 extiende su campo de actuación a toda la CAV. Sus objetivos se podían resumir en ampliar la oferta de suelo industrial urbanizado, resolver la gestión urbanística de los planes de promoción industrial y frenar la especulación del suelo industrial.

SPRILUR resulta de la confluencia de las actividades de la Sociedad Pública PROGESIN S.A. y de Área de Infraestructuras Empresariales de SPRI S.A. y pasa a depender del departamento de industria y comercio del Gobierno Vasco.

Esta sociedad de capital público nació con el fin de promover y desarrollar la industria desde la perspectiva de la infraestructura inmobiliaria industrial. En la sociedad SPRILUR se integran todas las actividades de fomento de suelo industrial y pabellones dependientes del Gobierno Vasco.

Frente a la iniciativa privada ofrece la ventaja de que son ellos los que se encargan de la gestión ante las instituciones y compran los terrenos a través de las instituciones participadas por SPRILUR (en un 51%), y el resto viene por aportación de la diputación (un 24,5%) y el ayuntamiento de cada localidad (el 24,5% restante, que puede variar si no puede afrontar tal gasto) en las que se asienta alguno de sus programas, en un intento de regular el precio del mercado y hacerlo más asequible.

Su objetivo fundamental consiste en facilitar a las empresas los medios materiales necesarios para su correcta implantación, adecuación y desarrollo en



el territorio vasco para de esta manera fomentar la creación de empleo y consolidar su actividad empresarial (especialmente en municipios sin alternativas).

Para conseguir este objetivo, SPRILUR tratará de asegurar la existencia de suelo industrial preparado, urbanizado y con pabellones industriales, adecuados a las necesidades específicas de cada empresa. A la vez tendrán en cuenta factores geográficos, sociológicos, estratégicos y de desarrollo interno que pudieran condicionar su localización.

Sus principales funciones consisten en formular estudios, incluyendo en ellos cualquier tipo de planes y proyectos urbanísticos, así como la iniciativa para su tramitación y aprobación, además de ejercitar la acción urbanizadora dirigida a la preparación de suelo industrial.

Las condiciones económicas que presenta son notablemente mejores que las ofrecidas por la empresa privada a través de una combinación flexible de precio, financiación y negocio jurídico, simplificando al empresario las gestiones ajenas a su vocación empresarial. Así, los precios no son especulativos, sino que están decididos de antemano: coste efectivo de urbanización + margen del 3%; MIBOR (precio de endeudamiento de SPRILUR con las entidades financieras) + 1.25%...; y tienen ventajas como la de poder arrendarlo y al de 9 años tener derecho de compra.

Por lo tanto, todo esto lo resumen en una frase como lema y misión de la sociedad: que ninguna iniciativa empresarial se malogre por no hallar un lugar adecuado donde ubicarse.

Con este objetivo podemos resaltar los “proyectos de llave en mano”, en las que SPRILUR deseando ampliar la presencia de empresas y nueva iniciativa de ellas, se ofrece a asesorarlas de modo que permite definir exhaustivamente sus necesidades de ubicación para urbanizarlo a sus deseos. Para ello, estos proyectos se llevan a cabo de una de las siguientes opciones: o bien, se somete a concurso el proyecto y su realización para que una empresa de ingeniería lo lleve a cabo, o bien, es la propia SPRILUR la que tras presentar al cliente su proyecto, posteriormente somete a concurso su realización.

Como la demanda de estos emplazamientos es mayor que la oferta se deben seleccionar las empresas que mayor interés pueden tener basándose en los siguientes criterios:

- Si las empresas están subvencionadas o no.
- Si crea empleos nuevos (especialmente de sectores más desfavorecidos) o se compromete a realizar inversiones (en tecnología moderna, nuevas técnicas...).
- Si con la decisión es posible que se trasladen actividades molestas de los cascos urbanos para instalarse en las afueras.
- ...

En Bizkaia SPRILUR para 1998 llevaba ya invertidos más de 3.000.000 millones en polígonos propios, con más de 150 empresas instaladas en más de 150.000 metros cuadrados (con una ocupación de más de 140.000 metros cuadrados), y más de 1.400 puestos de trabajo creados.

Todas estas actividades están recogidas en dos programas principales, el programa Industria Lurra y el programa Industrialdeak, que son las herramientas de las que se sirve para la materialización y puesta en marcha de las actuaciones mencionadas. Cada uno de estos programas, en su ámbito de actuación, pretende proporcionar respuestas para cubrir las necesidades reales y potenciales de las empresas.

## **EL PROGRAMA INDUSTRIA LURRA**

Este programa oferta suelo industrial en zonas estratégicas a cualquier tipo de empresas con el fin de atender de forma más eficaz a sus necesidades reales. Estas pueden beneficiarse de una ubicación privilegiada al contar con polígonos urbanizados con servicios comunes a pie de parcela.

En Bizkaia encontramos Industria Lurra en Igorre (“Área núm. 17”, con 37600 metros cuadrados y ocupación de 33.150, con 11 empresas y 121 trabajadores); Balmaseda (“El páramo” con una superficie de 17.000 metros cuadrados, de los cuales 12.790 están ocupados por 19 empresas y 196 empleados); Ortuella (“Granada” con 20.900 metros cuadrados, con 27 empresas y 253 trabajadores); Bermeo (“Landabaso” con una superficie de 52.000 metros cuadrados, 47.000 ocupados por 56 empresas y 502 empleados) y Muskiz (“Santelices” con 17.800 metros cuadrados y 9.350 ocupados por 15 empresas con 120 trabajadores) y Elorrio (con 4.320 metros cuadrados).

El carácter no lucrativo de SPRILUR hace que la venta de suelo industrial se realice a precio de coste directo. Además, como la calidad de urbanización es buena, el coste de edificación se reduce sensiblemente, posibilitando que los precios finales sean competitivos.

Otro de los factores a tener en cuenta es que SPRILUR realiza las tareas que más se dilatan en el tiempo (como las urbanísticas y las administrativas), con lo que se posibilita que las naves estén disponibles en un tiempo muy razonable. Lógicamente, la simplificación de las gestiones aporta al empresario una ventaja añadida, que se tiene que tener muy en cuenta.

En el programa Industria Lurra, la edificación del local para la instalación de la empresa correrá por cuenta del empresario, si bien, los usuarios disponen de los servicios necesarios a pie de parcela (evitándose así, costes adicionales de edificación).

La adjudicación de los terrenos se realiza basándose en las necesidades estrictas de localización y superficie que cada cliente tiene, con lo que este, dispondrá de libertad tanto en tiempo como en forma para acceder a la edificación.

Por lo que a la financiación respecta el empresario puede elegir entre el alquiler, la cesión por un plazo determinado de un derecho de superficie, el arrendamiento con opción de compra y la venta al contado.

## **EL PROGRAMA INDUSTRIALDEAK**

Este programa fue iniciado en 1982 por la SPRI en colaboración con las diputaciones y los ayuntamientos de los municipios donde fueran instalados estos polígonos industriales. Fue la iniciativa más temprana en responder a la acuciante necesidad de suelo industrial en Bizkaia.

“Industrialdeak” está dirigido a mejorar la infraestructura de la industria vasca, proporcionando una oferta de edificios industriales que faciliten el desarrollo del tejido productivo, siendo los destinatarios de este programa las pequeñas y medianas empresas, sobre todo las de nueva creación, las innovadoras y aquellas que precisen trasladarse por ampliación.

Son polígonos proyectados de forma modular, lo que permite adaptarse a las distintas necesidades de las diversas empresas. Normalmente son naves industriales adosadas con un tamaño medio de 500 metros cuadrados, pudiendo oscilar de 300 a 700. Están contruidos siguiendo modernas técnicas de aislamiento y aprovechamiento luminoso que proporcionan un mayor ahorro energético y confort. Están equipados con agua, gas, electricidad y red telefónica y, además, existen una serie de servicios comunes como salas de reuniones, teles, fax, fotocopias...

La distribución espacial de los Industrialdeak en Bizkaia es equilibrada y dispersa por todo el territorio, y existen en cada área funcional, aunque la importancia de cada uno en términos de metros cuadrados útiles y empleo no sea homogénea. Suelen localizarse fuera de las áreas congestionadas, en municipios que carecen de desarrollo industrial precedente o que están en la periferia de áreas industriales consolidadas.

Los criterios de localización son muy diversos, desde la creación de actividad industrial en áreas carentes de tradición, la revitalización de áreas deprimidas hasta la complementariedad con otras iniciativas públicas o privadas.

En este momento existen ocho Industrialdeak en Bizkaia: el Industrialdea de Abanto-Zierbana (costa de una superficie de 100.000 metros cuadrados, 39 empresas y 500 trabajadores, en un enclave de gran tradición industrial y que cuenta con buenas comunicaciones que permiten un rápido acceso al aeropuerto de Sondika al súper puerto de Bilbao); en Zamudio, además del parque tecnológico, también está situado el centro de empresas de Zamudio (de 8.000 metros), creado en 1984; en la comarca del Duranguesado se encuentra el Industrialdea de Elorrio acogiendo principalmente actividades relacionadas con el sector del metal (28.000 metros); en Gernika tenemos otro, con actividades de maquina herramienta, plástico y mecanizado (30.000 metros cuadrados); en Igorre tenemos empresas dedicadas al sector matricero (23.000 metros con 12

empresas y más de 60 trabajadores); otro en Okamika para paliar su escasa tradición industrial (23.000 metros con más de 15 empresas y 140 trabajadores); por último en Orduña, que no está del todo finalizado.

El alto coste de este tipo de instalaciones no sería accesible para las PYMES, sobre todo las de nueva creación, por lo que se ha establecido que el precio por metro cuadrado sea inferior al que el mercado oferta.

En la selección de empresas a ocupar pabellones en los Industrialdeak, primeramente se valora la viabilidad del proyecto que presente, y después se valoran (al igual que en las Industria Lurrak) la creación de empleo, la tecnología, el valor añadido de los productos finales... Una vez admitido, el empresario puede acceder a las instalaciones, siempre en función de sus necesidades de superficie y de modalidad de acceso que necesite, es decir, para este momento, tiene la práctica totalidad del camino allanado.

Una vez aprobada su instalación, y en función de sus necesidades específicas, se suscribe con él un contrato que puede ser de varias modalidades: la primera de ellas consiste en el alquiler; el empresario podrá alquilar, en régimen ordinario, pabellones, módulos, oficinas y otros activos y elementos de que dispone el Industrialdea.

La segunda modalidad es la cesión por plazo determinado de un derecho de superficie. Esto quiere decir que el empresario adquiere a SPRILUR el derecho de utilización del pabellón modulo y oficina que haya elegido, por un periodo de tiempo estipulado en el contrato; una vez vencido dicho plazo, la utilización del mismo revierte en el antiguo propietario.

Como tercera modalidad tenemos el arrendamiento con opción de compra. En ella se contempla el pago del local por parte del empresario mediante cuotas mensuales, estipulando un periodo límite para su compra definitiva. Al finalizar este periodo, el cliente habrá adquirido la propiedad de la superficie contratada, además, se establecen formulas de recuperación del capital amortizado.

Finalmente, existe la figura de venta al contado, en la que el empresario podrá adquirir el local que desee en el Industrialdea mediante su adquisición por pago al contado.

Los Industrialdeak han aportado un modelo de racionalidad en la ubicación e instalaciones de la industria, que ha favorecido la eficacia para la actividad fabril y ha evitado molestias del desarrollo industrial para la población, siendo favorablemente acogidos por los diferentes agentes sociales al impulsar el desarrollo de área donde se han radicado.

Además, constituyen un ejemplo de cooperación interinstitucional, ya que es necesaria la puesta de acuerdo entre la SPRI, la diputación y el ayuntamiento (además se pueden unir cajas de ahorro y cualquier ente u organismo de la administración publica interesada en el proyecto) correspondiente para

su construcción y formación del capital social de la sociedad anónima que lo gestiona.

#### **4.2. Bizkailur**

Bizkailur fue creada por el departamento de promoción económica de la diputación foral de Bizkaia y la Bilbao Bizkaia Kutxa al cincuenta por ciento, aunque en estos momentos depende del departamento de presidencia de la diputación foral.

El principal objetivo de Bizkailur es proporcionar suelo en las mejores condiciones de calidad y precio, a las nuevas industrias productivas, sin las limitaciones de las implantaciones predeterminadas y superando los precios excesivos y las deficientes ubicaciones.

La filosofía de Bizkailur se basa en dos criterios principales: primeramente, desarrollar y dar salida o ayudar a ampliar PYMES y, por otro lado, reforzar la oferta a empresas del resto del estado y extranjeras, a través de un banco de suelo industrial apto y atractivo para sus actividades.

Para ello, Bizkailur adquiere suelos que son propiedad de la diputación, y luego junto al ayuntamiento al que corresponde, procede a urbanizarlo y a realizar las pertinentes gestiones urbanísticas para a continuación ponerlo a la venta.

Las zonas donde construir estos parques industriales son preferentemente zonas de tradición industrial, con buenas comunicaciones y con escasa oferta de suelo.

Para llevar a cabo la adjudicación de los terrenos a las empresas se tienen en cuenta diferentes elementos: el tipo de empresa a implantarse, las previsiones de crecimiento, la creación de empleo prevista... y aunque en su mayoría se tratan de empresas industriales, también existen algunas dedicadas al sector servicios.

Bizkailur cuenta con los siguientes parques industriales:

El de Amorebieta-Zornotza que cuenta con una superficie 366.000 metros cuadrados y una ubicación estratégica en esta zona de amplia cultura industrial. Dispone de 220.000 metros cuadrados netos para elegir, aunque en realidad queda más bien poco por ocupar, ya que la capacidad de acogida del polígono está cercana al cien por cien.

El parque de Abanto-Zierbena dispone de 290.000 metros cuadrados de los cuales 170.000 son útiles. El objetivo de este polígono era el de potenciar las zonas que habían sido golpeadas por las crisis y que demandaban suelo industrial a precios razonables. Tal fue que no tardo mucho en ser vendido completamente.

El parque industrial de Ispaster, por su lado, es el tercer polígono del plan de desarrollo de la comarca de Lea-Artibai. Cuenta con un espacio de 100.000 metros cuadrados y una superficie neta de 55.000. Este polígono también tuvo una excelente acogida y hoy día está completamente ocupado.

En estos momentos Bizkailur se encuentra construyendo el nuevo parque industrial de Boroa con lo que pretenden ofrecer más suelo industrial, visto el éxito obtenido por los anteriores proyectos.

#### **4.3. Azpiegitura S.A.**

Azpiegitura S.A. es una sociedad pública de la Diputación Foral de Bizkaia (tiene el 100% del capital social) creada en 1985 y adscrita al departamento de empleo y formación, para facilitar locales industriales completamente equipados a empresas de nueva creación o que necesiten ampliar su disponibilidad de espacio.

El objetivo de Azpiegitura S.A. se dirige, en conexión con el programa Elkartegiak, a la creación y consolidación de tejido industrial que contribuya a la creación de puestos de trabajo y a la diversificación y mejora de la oferta industrial de Bizkaia, dotándolo de las herramientas necesarias para aumentar su competitividad.

Tendrán prioridad para la instalación en los Elkartegiak las asociaciones sin ánimo de lucro (que trabajen en el campo de promoción de empleo de colectivos desfavorables), las empresas que empleen a personas con especial dificultad (menores de 30 años de la margen izquierda y la zona minera, y los mayores de 45, minusválidos, mujeres...), las que presenten carácter innovador, las empresas de economía social,...; además muchas de ellas tendrán derecho a bonificaciones de renta que pueden llegar al 100% de la renta durante los tres primeros años.

Los polígonos habitualmente tienen unos servicios comunes de telefonía, limpieza, agua, mecanografía, traducción... para que la actividad y asentamiento de los negocios allí instalados sea lo más sencilla posible.

Azpiegitura cuenta en total con siete Elkartegiak distribuidos a propósito por el territorio de forma dispersa (a excepción del de Baracaldo, instalado ahí para revitalizar la zona):

En el municipio de Alonsotegi tenemos uno con una superficie de 16.399 metros cuadrados, dividido en 44 módulos entre 140 y 600 metros, que ha supuesto en total una inversión de 884 millones. Su ocupación se cifra en un 95%.

El Elkartegi de Arana es el único edificio urbano (Bilbao) de todo el programa Elkartegiak. Funciona desde finales de 1987, y por la singularidad del edificio ha sido destinado a empresas de servicios de alto valor añadido. Asimismo, es uti-

lizado como vivero de empresas, para aquellas de nueva creación que se fomentan de la diputación foral. Consta de 2.240 metros cuadrados y dispone de 11 módulos de entre 35 y 47 metros cuadrados y una ocupación del 98%.

El Elkartegi de Basauri es el pabellón más grande de todos con 21.324 metros cuadrados y esta situado en una de las zonas de mayor concentración de industrias de Euskadi. Comenzó su andadura a principios de 1994 tras una inversión de 1.770 millones y hoy cuenta con 34 módulos de entre 365 y 979 metros cuadrados, y su ocupación es del 92%.

El pabellón de Belako, en Mungia, se encuentra en uno de los municipios más interesantes desde la perspectiva industrial y motor de su zona de influencia. Se sumó al programa a mediados de 1985 después de su rehabilitación que costó 264 millones de pesetas. Hoy cuenta con 5.815 metros cuadrados, divididos en 20 módulos de entre 150 y 570 metros, y con una ocupación del 91%.

El siguiente lo tenemos en Larrabetzu, una zona privilegiada por su ubicación geográfica en el conjunto de Euskadi. Se puso en funcionamiento a mediados de 1986 tras una inversión de 188 millones que dan lugar a un pabellón de 3.053 metros cuadrados, con 13 módulos de entre 120 y 340 metros, y con proximidad a la autopista y al aeropuerto. Su ocupación se cifra en el 94%.

El pabellón de Trapaga es de gran tamaño situado en uno de los municipios de tradicional implantación industrial de la margen izquierda del Nervión y zona minera. Se puso en marcha en 1986 y recientemente se han creado módulos destinados a empresas de servicios. Esto nos da un pabellón de 10.563 metros cuadrados, subdividido en 38 módulos de entre 45 y 600 metros, con cercanía de la autopista y del puerto, lo que se refleja en una ocupación del 92%.

El pabellón de Baracaldo se enmarca dentro de una nueva estrategia de construcción de edificios de nueva planta. Su creación ha venido determinada por el especial interés social de la zona donde se ubica. El edificio se puso en marcha a mediados de 1999 tras una inversión de 863 millones. Consta de 5.999 metros cuadrados en 36 módulos de entre 45 y 120 metros. Por ser relativamente reciente, “sólo” tiene una ocupación del 62%, pero es previsible que esta cifra se eleve en breve.

Por último, tenemos los dos edificios de Zamudio (situados en el parque tecnológico), que cumplen una función especial: están destinados a la ubicación de empresas y fundaciones públicas de desarrollo tecnológico. Su objetivo es apoyar las actividades de especial interés estratégico de industria puntera, especializados y capaces de competir en mercados nuevos. Así, el CTA Elkartegia (Centro de Tecnologías Aeronáuticas) es un edificio en el que se han invertido 324 millones para dar lugar a 1.988 metros cuadrados.

Es decir, podemos diferenciar los distintos Elkartegiak en los que son predominantemente industriales (de techos muy altos, sin oficinas): los pabellones de Alonsotegi, Belako, Larrabetzu, Basauri, parte del de Trapaga; por otro lado tene-

mos los de actividades de “bata blanca”, más dedicados a actividades como telecomunicaciones, informática... y ese estilo, que son los restantes pabellones.

El periodo de disfrute de las instalaciones es de tres años, que en determinados casos puede ser prorrogado a otros dos, eso sí, todos ellos en régimen de alquiler y con opción final de compra a precio de mercado, en el caso de los Elkartegiak que hemos llamado industriales; en los tecnológicos no existe ni la prórroga ni la opción de compra (la diferencia se debe a que estos módulos son más pequeños que el resto y en ellos la rotación impulsa a ser solidario con las nuevas iniciativas que vengan).

De cara al futuro, siendo Azpiegitura consciente de la gran demanda de suelo industrial que existe y la excelente acogida de los Elkartegiak en funcionamiento (todos con una ocupación mayor del 90%, salvo la excepción reseñada anteriormente). Entre sus proyectos está el construir un nuevo Elkartegi de unos 10.000 metros cuadrados o sino, del de construir dos más pequeños, de aproximadamente 5.000 ó 6.000 metros cuadrados, en una fecha aun si determinar.

#### **4.4. Parque Tecnológico de Zamudio**

El Parque Tecnológico de Zamudio debería incluirlo entre las acciones llevadas a cabo por SPRILUR y la Diputación Foral de Bizkaia en puntos anteriores, pero por la singularidad que tiene dentro del contexto de promoción de suelo industrial, he preferido tratarlo en un punto separado.

La primera experiencia de parque tecnológico fue en la región de Silicon Valley en los años 50, muy vinculado a la universidad de Stanford. Esto dio paso a un territorio donde pequeñas empresas innovadoras, la investigación y la existencia de capitales se relacionaban en un circuito integrado y con una red informal para el intercambio de información y cooperación interempresarial.

El aprovechamiento de las sinergias existentes, así como el mantenimiento de una feroz competencia, junto a la formación continuada propiciada por la universidad, provocó una densa concentración de empresas tecnológicas y trabajadores altamente cualificados y especializados, que dio como resultado excelentes resultados y permitió a las empresas apoyarse en las economías externas de una densa aglomeración regional.

Este fenómeno rápidamente fue imitado en todo el mundo, y más aun con los efectos de la crisis económica: tenían la finalidad de redinamizar con empresas punteras las regiones decaídas, para provocar un aumento de la riqueza y del empleo local.

En este sentido, en 1985 se creó la sociedad Parque Tecnológico-Teknologi Elkartea S.A. con un capital de 50 millones (SPRI pagó el 51%, la Diputación el 48% y el Ayuntamiento de Zamudio el 1%, aunque luego han variado estos porcentajes), para la implantación de actividades de elevada tecnología en el municipio de Zamudio.



Con este parque se pretende promover la iniciativa y la inversión, ofreciendo infraestructura a empresas de alta tecnología e innovación, potenciar la transferencia de tecnología desde la universidad y centros tecnológicos hacia las empresas, atraer empresas del exterior y difundir una imagen de modernidad de Euskadi.

La localización del parque tecnológico de Zamudio responde a varios factores que suelen estar presentes en este tipo de espacios de alta tecnología: buena accesibilidad a comunicaciones de primer rango (a 3 Km. del aeropuerto, a 6 Km. del enlace con la red de autopistas europeas y a 16 Km. del puerto de Bilbao), proximidad a Bilbao (ciudad mediana a escala europea y dotada de servicios terciarios, referencia turística y cultural de actualidad con el museo Guggenheim), cercanía e interrelaciones con centros de investigación y universidad, calidad medioambiental (áreas residenciales de baja densidad, proximidad a la costa,...), un mercado de trabajo cualificado y un mercado financiero con amplia gama de servicios.

Este entorno tan privilegiado hace que la selección de las empresas que se van a instalar en él sea muy rigurosa (que excluye las actividades contaminantes) y con unos criterios estrictos: que las empresas se dediquen a I+D o de servicio a la industria, al terciario avanzado, que den prestación de servicios al parque o empresas industriales orientadas a la fabricación de alta cualificación o que demanden tecnologías avanzadas.

Además, junto a estas prioridades, existen muchos aspectos a valorar: capacidad de desarrollar nuevas tecnologías, nivel tecnológico de los productos, cualificación del personal, potencial de crecimiento, potencial científico y técnico...

Entre los atractivos de ubicarse en el parque está la amplia gama de servicios logísticos que presta a las empresas. Los medios audiovisuales, traducción simultánea, Internet, recepción e información, sala de conferencias y auditorio con capacidad para 240 personas son algunos de los servicios comunes. Además, proporciona redes de fibra óptica que interconecta todas las empresas, lo que facilita la comunicación entre todas ellas (siguiendo el principio de cooperación interempresarial mencionado antes).

El parque de Zamudio es el referente de los parques tecnológicos de Euskadi y tras sus 15 años de actividad, las 88 empresas instaladas, alcanzaron en 1.999 una facturación de más de 101.000 millones de pesetas.

El incremento paulatino de empresas ubicadas en el parque, hizo que sus responsables diseñaran su estrategia de expansión: en un principio se disponía de una superficie total bruta de 1.876.513 metros cuadrados. Con la realización de la primera fase se logró una superficie total de 376.901 metros cuadrados (de los cuales 48.000 fueron destinados a edificios y locales de alquiler).

Concluida la segunda fase, las empresas contarán con un total de 323.000 metros cuadrados adicionales para su uso, más una pequeña reserva de terreno industrial de unos 90.000 metros cuadrados para garantizar terreno a las necesidades futuras.

La ocupación de los locales rondó el año pasado el 99% y, aunque la segunda fase esté aun sin concluir su ocupación alcanza el 35%. Otro parámetro destacable es el incremento del empleo generado: si hace tres años había 2.321 profesionales, en 1.999 la cifra de personas desempeñando su labor aumentó hasta los 3.550.

Por áreas de actividad destaca el sector de las telecomunicaciones que supone un 32% del total del empleo generado, a continuación está la informática que representa el 21% de la actividad, le siguen el sector aeronáutico y el electrónico, con 13% y un 11% respectivamente. Pero mencionar cabe también, por su importancia, la ingeniería avanzada y las tecnologías relacionadas con el medio ambiente.

Por último, mencionar que el Parque Tecnológico de Zamudio forma parte de la Red de Parques Tecnológicos del Arco Atlántico (T2A), cuya misión consiste en propiciar una política de cooperación, tanto entre los mismos centros como entre las diversas empresas presentes en ellos.

En este sentido, la red T2A ha puesto en marcha diversas iniciativas de intercambio entre sus miembros, encaminadas a favorecer la cooperación en materia tecnológica entre las distintas regiones europeas integradas en el Arco Atlántico.

Además, el Parque Tecnológico de Zamudio (al igual que los otros dos de la CAV) tiene representación directa en la IASP (International Association of Science Parks). Pero más aun, la labor desarrollada ha permitido que Bilbao sea elegida sede del Congreso de Mundial de Parques Tecnológicos y Científicos en el año 2001.

## **5. RESULTADOS Y CONCLUSIONES**

En este trabajo hemos podido observar como existen diversas instituciones públicas en Bizkaia (Gobierno Vasco, diputación foral de Bizkaia, ayuntamientos) ejerciendo, a través de distintas sociedades, actuaciones de promoción de suelo industrial para facilitar la instalación o el redimensionamiento de las empresas, facilitando las gestiones y ofertando suelos en condiciones ventajosas.

Las actuaciones llevadas a cabo, resumidas en el anterior punto, dejan bien claro la alta demanda de suelo industrial que existe en Bizkaia, puesto que la ocupación de los suelos en donde se ha actuado es mayor del 90%, con lo que habría que considerar estas actuaciones como exitosas, pero muy escasas aun: muchas iniciativas empresariales dependen de la existencia de suelo industrial urbanizado a precio razonable para poder llevar a cabo su actividad.

Así, las instituciones, van a destinar más fondos en el futuro con el objetivo de lograr más suelo industrial, pero bajo un estricto secreto de las localizaciones para no fomentar la actuación de especuladores.

Sin embargo, sigue existiendo un problema de base: para llevar a cabo una buena política de suelo se presenta como imprescindible la de disponer de una reserva pública de suelo suficiente, para en caso de que se juzgue necesario pueda ser ocupada (máxime cuando el suelo en Bizkaia es un bien escaso y sujeto a fuerte especulación) sin tanta traba. Este esfuerzo aun no ha sido realizado por las instituciones.

En este sentido es de reseñar que los ayuntamientos no dedican el 5% establecido de su presupuesto para la compra de suelo para viviendas o para uso industrial, con lo que la escasez de suelo público es notoria, y de este modo la gestión de este suelo se convierte en muy dificultosa. El déficit crónico que sufren los ayuntamientos hace que muchos terrenos públicos sean vendidos de forma especulativa con el objeto de lograr ingresos municipales, logrando de esta manera que la elevación de precios del suelo sea imparable, sin que exista posibilidad real de controlarlos por parte de las administraciones. Por ello, resolver la problemática presupuestaria de los ayuntamientos debería ser una actuación prioritaria.

Otro aspecto a mencionar es la dilatación en el tiempo que tiene la promoción de suelos útiles para la industria. Hemos de tener en cuenta que desde que se empiezan los contactos con ayuntamientos y/o dueños de los terrenos, las posteriores gestiones, tramites varios, la propia urbanización de los terrenos y su puesta en circulación, el tiempo que transcurre es de unos 3 años, con lo que existe mucha labor aun en reducir este largo intervalo de tiempo para que no se malogren proyectos empresariales.

También es reseñable que las administraciones aun no han actuado con contundencia en contra de la marcada especulación existente, con lo que los especuladores urbanísticos se encuentran con las manos libres para seguir actuando a sus anchas con el suelo que está calificado industrial.

Otro punto es la diversidad actuaciones en el ámbito de la promoción de suelos industriales, que si en un principio puede considerarse positivo por la preocupación que despierta este problema en las diferentes administraciones, frecuentemente a dado lugar a actuaciones muy similares, o a algunas que son contraproducentes, de lo que se traduce un esparcimiento de recursos.

Si bien este es un problema que se resolvería fácilmente con una coordinación y colaboración interinstitucional, la realidad es que esta no se da, y después de entrevistar a los representantes de estas instituciones, es sorprendente comprobar como no tienen idea alguna de las actuaciones de las otras instituciones, y más aun, desconocen muchas de las competencias y funciones de estas (que en ocasiones se solapan o se complementan con las propias). Este es un problema que, sin duda, debe ser resuelto cuanto antes por las diferentes instituciones.

Otro ejemplo de la escasez de comunicación es el de las actuaciones sin una supervisión supramunicipal, que da lugar a proyectos que se supeditan a expec-

tativas locales, y dan lugar a desarrollos urbanísticos nada equilibrados en el ámbito comarcal o provincial.

Por otro lado, es reseñable que siguiendo las indicaciones de las DOT y el PTS de suelos para actividades económicas, las actuaciones han sido mejor ordenadas y dispersadas por el territorio para lograr un equilibrio territorial en materia de asentamientos industriales; es reseñable que la normativa actual obliga a que los asentamientos industriales tengan muchísimo menor impacto ambiental (contaminación atmosférica, vertidos, residuos...) que en épocas pasadas, con lo que podemos afirmar que estas actuaciones han sido positivas en el conjunto de la comunidad.

Hemos de tener en cuenta, sin embargo, que la margen izquierda de la ría del Nervión y la zona minera sufren aun las consecuencias de la industrialización sin medida y su posterior crisis industrial en forma de desempleo y de degradación.

Es por ello que sería conveniente realizar una mayor discriminación positiva de esta zona (hasta ahora ha sido más bien escasa) e impulsar más inversiones, para recuperar zonas que se encuentran en estado lamentable, y en sectores de menor impacto, ya que estas zonas por si solas es improbable que se recuperen.

De esta manera se podría dar respuesta al alto desempleo localizado en esta zona, consiguiendo de esta manera su mejora ambiental, máxime cuando el know-how en diversas actividades es muy profundo y el valor potencial del suelo es altísimo (y no es tontería el poder ampliar la cantidad de suelo apto, cuando este es uno de los mayores problemas en Bizkaia).

Además, se reduciría la necesidad de “colonizar” nuevas zonas, que hasta ahora ha sido la política de suelo prioritaria, en lugar de la reconversión de las áreas que se encuentran degradadas y por tanto no aptas para el uso industrial.

## **6. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES**

### **Bibliografía**

- ARRIEN, G.; AGIRRE, I. *Euskadiko Geografia*. Editorial Ibaizabal, 1978.
- AYUNTAMIENTO DE BILBAO. *Cronología de hechos urbanos significativos en Bilbao*. Ayuntamiento de Bilbao. Bilbao, 1992.
- DEIA. *Suelo industrial*. Diario Deia. Anexo de 11 de marzo de 1998
- DEIA. *Suelo industrial*. Diario Deia. Anexo de 29 de febrero de 2000
- DEIA. *Innovación tecnológica*. Diario Deia. Suplemento de 28 de junio de 2000
- DEIA. *Astero. Economía y empleo*. Diario Deia. Suplemento de 9 de abril de 2000
- DIPUTACION FORAL DE BIZKAIA. *Suelo urbanizable industrial de Bizkaia: inventario de sectores industriales de Bizkaia*. Diputación Foral de Bizkaia. Bilbao, 1997.

DIPUTACION FORAL DE BIZKAIA. *Decreto foral número 8/99 de 16 febrero por el que se regula para el año 1999 el Programa Elkartegiak*. Diputación Foral de Bizkaia. Bilbao, 1999.

DIPUTACION FORAL DE BIZKAIA. *Azpiegitura* 99. Diputación Foral de Bizkaia. Bilbao, 1999.

GARCIA MERINO, L.V. *La formación de una ciudad industrial: El despegue urbano de Bilbao*. Instituto Vasco de Administración Pública-IVAP. Oñate, 1987.

GOBIERNO VASCO. *Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1994.

GOBIERNO VASCO. *Avance del plan territorial sectorial del suelo industrial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1993

GOBIERNO VASCO. *Plan territorial sectorial de suelo para actividades económicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1994.

GOBIERNO VASCO. *Banco de datos territoriales. Suelo residencial y de actividades económicas de la CAPV*. Servicio central de publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1997.

JACOBS, M. *La economía verde*. Editorial Icaria, 1991.

TORRES ENJUTO, M.C. *Industria y territorio en Bizkaia*. Instituto Vasco de Administración Pública-IVAP. Oñate, 1995.

ZURBANO IRIZAR, M. *Los servicios a las empresas en la reestructuración productiva y espacial de las economías de antigua industrialización: el caso de la CAV*. Servicio editorial de la Universidad del País Vasco.

## **Fuentes**

IÑAKI VILLANUEVA. Departamento comercial de SPRILUR-Sociedad para la promoción de suelo y construcciones industriales. Gobierno Vasco. Bilbao, 2000.

CONSUELO MATA MERINO. Jefa de Sección Servicios Exteriores de AZPIEGITURA S.A. Diputación Foral de Bizkaia. Departamento de empleo y formación. Bilbao, 2000.

JOSE MANUEL URBIETA. BIZKAILUR. Diputación Foral de Bizkaia. Departamento de Presidencia. Bilbao, 2000.

## **Otros**

RED DE PARQUES TECNOLÓGICOS DEL PAIS VASCO.  
Página Web: [www.rpte.net](http://www.rpte.net)